

Uloga prava i politike tržišnog natjecanja u procesima približavanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji

Uvod

Sklapanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa zemljama članicama EU, Republika Hrvatska učinila je prvi korak prema uspostavi bliskih i trajnih odnosa s EU temeljenih na uzajamnosti i obostranom interesu, a koji će joj omogućiti formaliziranje i daljnje jačanje tih odnosa, s krajnjim ciljem – članstvom u ovoj političkoj i gospodarskoj zajednici zemalja «starog kontinenta». Istodobno, uz političke kriterije, ovim Sporazumom je Republika Hrvatska preuzela niz obveza u pogledu izmjena i prilagodbi pravnog i gospodarskog sustava standardima i pravilima koja vrijede u Europskoj Uniji. Jedno od prioritetnih područja ne samo usklađivanja pravnog sustava, već i ubrzane primjene pravila koja vrijede u EU u našoj zemlji je područje zaštite tržišnog natjecanja. Naime, do stupanja na snagu Sporazuma, čemu prethodi njegova ratifikacija u zemljama članicama, na snazi je od početka 2002. godine Privremeni Sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima (u daljnjem tekstu: Privremeni Sporazum), u kojem su sadržane odredbe o trgovini i trgovinskim pitanjima iz Sporazuma, kao i odredbe o tržišnom natjecanju, odredbe o intelektualnom, industrijskom i trgovačkom vlasništvu, čija primjena ne trpi odgodu.

U odnosu na područje zaštite tržišnog natjecanja, Sporazumom odnosno Privremenim Sporazumom utvrđeno je da su nespojivi¹ s ispravnom primjenom Sporazuma u mjeri u kojoj može utjecati na trgovinu između Hrvatske i Zajednice, sporazumi između poduzetnika, odluke udruženja poduzetnika i usklađene prakse između poduzetnika, čiji je cilj ili učinak sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja; zlouporaba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na teritoriju Hrvatske ili Zajednice u cjelini, ili u njihovim značajnim dijelovima te svaka državna potpora koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima ili nekim proizvodima.

Također, Sporazumom je preuzeta i obveza osnivanja operativnog neovisnog javnog tijelu koje će obavljati poslove u vezi zaštite tržišnog natjecanja odnosno neovisnog tijela kojemu će se povjeriti ovlasti nužne za provedbu sustava državnih potpora. To će tijelo biti ovlašteno odobravati programe državnih potpora i pojedinačne potpore i naređivati povrat državne potpore koja je nezakonito dodijeljena.

Nadalje, Sporazumom je Hrvatska preuzela obvezu postupnog usklađivanja postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (acquis), a usklađivanje će se, posebice u ranoj fazi, usmjeriti na temeljne dijelove pravne stečevine Zajednice (acquis) koji se odnose na unutarnje tržište i na druga područja vezana uz trgovinu.

U skladu sa spomenutim odredbama Sporazuma i Privremenog Sporazuma, razvidno je da se Republika Hrvatska obvezala, kako na primjenu pravila zaštite tržišnog natjecanja po uzoru na ona koja vrijede u Uniji, tako i na gotovo trenutno usklađivanje zakonodavstva s područja tržišnog natjecanja i državnih potpora sa zakonodavstvom Unije. Čak štoviše, pored preuzetih obveza primjene pravila o tržišnom natjecanju u

¹ članak 35. Privremenog sporazuma (članak 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju)

Zajednici preuzeta je i obveza primjene «instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice», što uključuje i sekundarno zakonodavstvo tijela Unije zaduženih za tržišno natjecanje, ali i sudsku praksu odnosno sudske odluke, osobito Europskog suda pravde (Court of Justice).

Prije nego se detaljnije upustimo u prikaz i analizu provedbe preuzetih obveza i stanja na području tržišnog natjecanja u RH u odnosu na zahtjeve koji je postavio Sporazum, pokušat ćemo u najkraćim crtama odgovoriti na pitanje što su to pravo i politika tržišnog natjecanja (konkurencije) u EU i zašto je ovom području u Sporazumom, pored uređivanja međusobnih trgovinskih odnosa između RH i EU, dat prioritet, kako u pogledu harmonizacije i prilagodbe hrvatskog zakonodavstva s *acquis-em*, tako i u primjeni pravila koja vrijede u EU.

Pravo i politika tržišnog natjecanja u EU

U skladu s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*) tržišno natjecanje obuhvaća politiku tržišnog natjecanja u užem smislu (*anti-trust*) i kontrolu državnih potpora (*state aid*), pa *acquis* obuhvaća pravila i postupke za suzbijanje djelovanja protivnih tržišnom natjecanju od strane poduzeća (ograničavajuće sporazume između poduzetnika i zlouporabu vladajućeg položaja), te za sprječavanje vlada u davanju državnih potpora koje narušavaju tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Općenito, pravila tržišnog natjecanja direktno se primjenjuju na području Unije, a države članice moraju u cijelosti surađivati s Komisijom u provedbi tih pravila.

Politika zaštite tržišnog natjecanja uključena je u aktivnosti Unije, sukladno članku 3., od njenog osnutka tj. sklapanja Ugovora o osnivanju 1958. godine, kao dio politike okrenute prema stvaranju ekonomske integracije među zemljama članicama. Takvu je ekonomsku integraciju bilo moguće postići samo jačanjem unutarnjeg tržišta kao ključnog aspekta zajedničkog tržišta Unije, odnosno ukidanjem svih prepreka koje stoje na putu trgovini među zemljama članicama.

Stoga je uloga politike tržišnog natjecanja kao instrumenta stvaranja jedinstvenog tržišta iznimno važna za razumijevanje prava konkurencije Europske zajednice. To razlikuje i čini jedinstvenim pravo konkurencije EU u odnosu na pravo konkurencije u bilo kojoj drugoj zemlji, pa čak i u samim zemljama članicama.

Naime, pravo konkurencije EU podređeno je dvama ciljevima: zaštiti konkurencije među poduzetnicima, kao što je to i u drugim zemljama s tržišnim gospodarstvima, ali i drugom, još zahtjevnijim i složenijim cilju: stvaranju jedinstvenog europskog tržišta. Ovaj posljednji cilj često je diktirao razvitak zakonodavstva i prakse tržišnog natjecanja u EU (vertikalna ograničenja, primjerice).

Kako se Unija razvijala i sazrijevala pokazalo se da su pravo i politika konkurencije, imala središnje mjesto i ulogu u tom razvitku. U osnovi, pravo konkurencije EU uređuje sljedeće:

- zabranu sklapanja sporazuma između poduzetnika koji utječu ili bi mogli utjecati na trgovinu između zemalja članica, i koji za cilj ili posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar zajedničkog tržišta (članak 81. Ugovora o osnivanju EZ-a),
- zabranu zlouporaba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na zajedničkom tržištu (članak 82. Ugovora),

- zabranu davanja državnih potpora koju odobravaju države članice, a koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja time što određene poduzetnike ili proizvodnju određenih roba stavlja u povoljniji položaj (članak 87. Ugovora),
- zabranu mjera koje su u suprotnosti s Ugovorom, osobito člankom 12. i člancima 81. do 89., a odnose se na javna poduzeća i poduzeća kojima države članice daju posebna ili isključiva prava.

Kao što je u uvodnom dijelu navedeno, spomenute odredbe iz Ugovora o osnivanju EZ-a, a koje se odnose na tržišno natjecanje na odgovarajući način su uključene i u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Zaštita tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja koji je donesen 1995. godine po prvi put je u Republici Hrvatskoj regulirao ovu problematiku, dok je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja osnovana 1997. godine, kao neovisna i samostalna pravna osoba s javnim ovlastima.

Iako je spomenuti Zakon sadržavao pravila zaštite tržišnog natjecanja koja su se temeljila na osnovnim pravilima prava konkurencije Europske zajednice, posebice člancima 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, on ipak nije pratio dostignuća i rješenja suvremenog europskog zakonodavstva. Stoga je nakon sklapanja Sporazuma i preuzimanja obveze prioritetnog i potpunog usklađivanja propisa s područja tržišnog natjecanja s *acquis-om* donesen u srpnju 2003. godine novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, a njegova primjena započeta je 1. listopada 2003. godine.

Zakon je donio veliki broj novina materijalno-pravne i postupovne prirode, te je dao ovlasti Vladi Republike Hrvatske da, na prijedlog Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, donosi podzakonske akte kojima će se osigurati daljnje i neprekidno usklađivanje područja tržišnog natjecanja s pravnom stečevinom EZ-a.

Zakon se odnosi na sve oblike sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na teritoriju Republike Hrvatske ili izvan njezinog teritorija ako imaju učinak na teritoriju Republike Hrvatske, osim ako posebnim propisima za zaštitu pojedinih proizvoda ili usluga nije drugačije uređeno. Primjerice, za područje bankarstva ili većim dijelom i za područje telekomunikacija, budući da su navedene djelatnosti i u dijelu koji se odnosi na tržišno natjecanje, uređene posebnim propisima.

Po uzoru na pravo tržišnog natjecanja Unije, Zakon posebnu pozornost daje pravilima u vezi sa sporazumima među poduzetnicima, vladajućem položaju i ograničavajućim djelovanjima i pravilima u vezi s koncentracijama među poduzetnicima.

Za obavljanje upravnih i stručnih poslova u vezi sa zaštitom tržišnog natjecanja zakonom je određena Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Agencija je pravna osoba s javnim ovlastima koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti određenih Zakonom, za što odgovara Hrvatskom saboru. Agencijom upravlja Vijeće, koje ima pet članova od kojih je jedan predsjednik Vijeća. Agencija ima stručnu službu koja obavlja upravne i stručne poslove zaštite tržišnog natjecanja kao što su vođenje postupka u pojedinačnim pitanjima, izrada nacrti podzakonskih akata, itd.

Budući da Zakon određena pitanja uređuje načelno, za njihovo detaljno uređenje predviđeno je donošenje podzakonskih akata. Do sada je Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, donijela propise: o utvrđivanju

mjerodavnog tržišta, skupnom izuzeću sporazuma između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje, odnosno distribucije, o sporazumima male vrijednosti i o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracije poduzetnika.

Nakon donošenja svih podzakonskih akata koje predviđa Zakon proces usklađivanja i prilagodbe zakonodavstva na ovom području bit će uglavnom okončan. Međutim, kako se radi o «živoj» pravnoj problematici koja se i u Uniji mijenja i dopunjava, praćenje i prilagođavanje hrvatskog zakonodavstva pravnoj stečevini Unije, bit će stalan i neprekidan proces i zadatak sve do stjecanja članstva u Uniji. Drugi pak zadatak bit će primjena i provedba usvojenih pravila na način koji će utjecati na uspostavu tržišnog gospodarstva u kojem će ista pravila vrijediti za sve gospodarske subjekte na hrvatskom tržištu bez obzira na njihovu tržišnu snagu i moć. U tom pogledu najveću odgovornost snosit će Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, ali i druga državna tijela u mjeri u kojoj su joj spremna osigurati samostalnost i neovisnost odnosno uvjete rada.

Državne potpore

Već je uvodno istaknuto da područje državnih potpora čini sastavni dio prava i politike tržišnog natjecanja Unije. Također, citirane su i opisano odredbe Sporazuma koje su Republiku Hrvatsku obvezale na određeno ponašanje i uspostavu pravila u vezi s državnim potporama. Donošenjem Zakona o državnim potporama («Narodne novine», br. 47/03) i Uredbe o državnim potporama («Narodne novine», br. 121/03), tijekom 2003. godine, uspostavljen je sustav državnih potpora u našoj zemlji po uzoru na sustav koji vrijedi u EU, a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja je određena je kao neovisno tijelo zaduženo za odobravanje, nadzor provedbe i povrat državnih potpora.

Već je uvodno spomenuto da je odnos prema državnim potporama u EU uređen Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, kojim je određeno da se državnom potporom smatra svaka državna intervencija koja je:

- dodijeljena iz državnih sredstava,
- pruža ekonomsku pogodnost (prednost) određenom poduzetniku, sektoru ili regiji
- selektivna jer narušava ravnotežu između pojedinih poduzetnika i njihove konkurencije
- utječe na konkurentnost i trgovinu među zemljama članicama.

Spomenute intervencije Ugovorom su zabranjene, a opća zabrana davanja državnih potpora proizlazi iz uvjerenja zakonodavca da bi nekontrolirano favoriziranje odabranih poduzeća odnosno sektora u pojedinim zemljama članicama ugrozilo funkcioniranje jedinstvenog tržišta, umanjilo ekonomsko blagostanje i efikasnost poduzetnika. Nekontrolirano davanje državnih potpora zasigurno bi utjecalo na to da oni koji su neefikasni opstaju na račun efikasnijih poduzetnika, na odgodu strukturnih promjena i na usporavanje produktivnosti te zaostajanje u konkurentnosti europskog gospodarstva.

Hrvatski zakon u određenju pojma državne potpore slijedio je odredbe Ugovora o osnivanju EU. Tako se državnom potporom smatraju svi stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od davatelja državne potpore, koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastica na tržištu korisniku državne potpore, bez obzira na oblik državne potpore.

Zabranjenim državnim potporama smatraju se one potpore koje, bez obzira na oblik, narušavaju ili bi mogle narušiti tržišno natjecanje davanjem povlastica na tržištu korisniku državne potpore, osobito u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjavanje međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske. Dakle, u prvom redu to se odnosi na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a potom i na obveze preuzete ulaskom Republike Hrvatske u Svjetsku trgovinsku organizaciju.

U svom prvom godišnjem izvješću o državnim potporama u Republici Hrvatskoj za 2003. godinu, koje je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja pripremila i dostavila Hrvatskom saboru na usvajanje, a Europskoj komisiji sukladno obvezama iz Sporazuma, dat je prikaz državnih potpora u našoj zemlji prema metodologiji koja vrijedi u EU. Državne potpore u Republici Hrvatskoj čine 3,2 % bruto društvenog proizvoda, odnosno 2,1% bez potpora u poljoprivredi dok u EU one iznose 0,56% GDP-a odnosno 0,39% bez poljoprivrede (podaci za 2002. godinu). Vrlo je različita i struktura potpora - u Hrvatskoj se svega 6,9% potpora odnosi na horizontalne ciljeve (istraživanje i razvoj, zaštita okoliša, malo i srednje poduzetništvo, zapošljavanje, usavršavanje, itd.), a u EU 51%, nasuprot potporama namijenjenim posebnih gospodarskim sektorima – promet, turizam, brodogradnja, čiji udio iznosi 51,2 %, a u EU oko 21%. Spomenuti podaci ukazuju na činjenicu da je usklađivanje sustava državnih potpora RH sa sustavom koji vrijedi u EU, što se harmonizacije zakonodavstva tiče, daleko jednostavniji i lakši posao od onog koji slijedi, a odnosi se na usklađivanje ciljeva odnosno strukture državnih potpora, koje moraju u našoj zemlji dići na razinu i opseg koji se može sažeti u sintagmu «manje i kvalitetnije potpore» kao ključnog dijela djelotvornog tržišnog natjecanja, što je u Lisabonu 2000. godine od zemalja članica zatražilo Europsko Vijeće. Dakle, radi se o cilju koji će biti moguće ostvariti samo ukoliko davatelji državnih potpora – tijela središnje državne vlasti i lokalne samouprave, shvate i prihvate novi sustav državnih potpora koji je uspostavljen Sporazumom, a potom Zakonom o državnim potporama.

Zaključak

Važnost područja tržišnog natjecanja, uključivo i državnih potpora u procesu približavanja EU, od iznimne je važnosti prije svega radi pravovremene pripreme hrvatskih poduzetnika na uvjete poslovanja koji vrijede na jedinstvenom europskom tržištu. Međutim, harmonizacija i stalno prilagođavanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU kolikogod važna, nije i ne može biti cilj sam po sebi. Potrebno je, naime osigurati istodobnu pravilnu primjenu toga zakonodavstva, i to kako kontinuiranim institucionalnim jačanjem Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja kao institucije kojoj je u zadatak dano obavljanje tih poslova, tako i odgovarajućom pripremom hrvatskog pravosudnog sustava zahtjevima koje pred njega postavlja ova pravna problematika. Također, podizanje svijesti i razine znanja te informiranosti vladinih i ostalih državnih tijela o važnosti i ulozi politike i prava tržišnog natjecanja za daljnji razvitak tržišnog gospodarstva u našoj zemlji, te njegova uloga u podizanju konkurentnosti hrvatskih poduzetnika od jednake je, ili čak veće važnosti od same prilagodbe propisa s tog područja pravnoj stečevini Europske Unije.

Olgica Spevec, dipl. oec.